



INFORME

Situación del Derecho a la Libertad de Expresión en México:

Pluralidad y Diversidad con énfasis en la Radiodifusión Comunitaria

Que se entrega a las Relatorías para la Libertad de Expresión de la CIDH y ONU en su visita oficial a México

Agosto de 2010

Asociación Mundial de Radios Comunitarias AMARC-México, Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación AMARC ALC www.amarcmexico.org, http://legislaciones.item.org.uy. Litiga OLE www.litigaole.org.mx

Índice

I. Introducción

El presente informe tiene como objetivo analizar la situación que guarda en México el derecho a la libertad de expresión, particularmente en la dimensión que contempla la pluralidad y diversidad mediática audiovisual haciendo hincapié en la radiodifusión comunitaria. Esto a la luz de los deberes y obligaciones del Estado que se fundan en los criterios desarrollados en organismos internacionales basados en las mejores prácticas de los países y enfáticamente en los más recientemente elaborados por las Relatorías para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[1] y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)[2], quienes han profundizado la interpretación de dichos principios a fin incluir de mejor manera diversas situaciones que engloba este derecho. También, el informe toma como base otras recomendaciones que organismos internacionales de derechos humanos han emitido para México

A pesar de que desde hace más de veinte años la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la importancia de los medios de comunicación para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión así como la necesidad de establecer las garantías necesarias para contar con la mayor diversidad y pluralidad posible[3], en México existen una serie de condiciones legales y de falta de políticas públicas adecuadas que configuran un escenario de alta concentración mediática y serias limitaciones en el acceso a las frecuencias por parte de amplios sectores sociales, particularmente aquellos en mayor situación de vulnerabilidad. El presente informe da cuenta de dichas condiciones.

---

1 CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo VI: Libertad de Expresión y Radiodifusión. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf

2 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue http://legislaciones.item.org.uy/files/InformeRelatorONUJunio2010_ESP.pdf

3 Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

II. Aspectos generales sobre la regulación estatal en materia de radio y televisión[4]

Dada la naturaleza limitada de un bien público como el espectro radioeléctrico, es facultad del Estado regularlo de conformidad con los principios que engloba el derecho a la libertad de expresión. Para ello la regulación debe contar con una serie de previsiones para ser legítima. Entre ellas, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y no discriminación. Es decir, todos los sectores de la población deben estar en condiciones equitativas a fin de acceder a operar un medio de comunicación audiovisual electrónico, particularmente para aquellos en situación de vulnerabilidad deben preverse medidas positivas que progresivamente garanticen dicho acceso. La legislación mexicana dista de cumplir con estos y otros requisitos como a continuación se señala.

a) Diseño institucional: sobre la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión

En México la comunicación audiovisual por medio de la radiodifusión se regula en la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de 1960 y, como legislación suplementaria, en la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) de 1995. Ambas fueron reformadas por última vez en 2006, en un proceso que fue criticado por diversos sectores sociales, particularmente aquellos que tienen entre sus objetivos la defensa del derecho a la libertad de expresión[5]. Como legislación secundaria también se encuentran la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras.[6]

---

[4] El análisis de esta sección está basado el capítulo sobre México del Libro: *Mordazas Invisibles: Nuevas y Viejas Barreras a la Diversidad en la Radiodifusión,* 2009, Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias de América Latina y el Caribe (AMARC-ALC)

[5] Las modificaciones a ambas legislaciones se conocieron como “Ley Televisa”. Se pueden consultar en: http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrt.htm

[6] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 2 de junio de 2006. Ley Federal de Competencia. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1992. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 1992. Ley de Vías Generales de Comunicación. *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1940. Última reforma publicada el 25 de octubre de 2005. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1994. Última reforma publicada el 30 de mayo de 2000.

El otorgamiento de concesiones y permisos es una atribución del gobierno federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)[7]. La reforma a las leyes de radio y televisión, así como de telecomunicaciones en 2006, traspasó las atribuciones en radiodifusión «de forma exclusiva» a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) con el objetivo de generar una mayor transparencia en los procedimientos de asignación de frecuencias. Las atribuciones en telecomunicaciones son compartidas entre la SCT y COFETEL, por lo que subsiste una duplicidad de funciones en dos instituciones para los mismos fines.

Esas atribuciones fueron motivo de un diferendo jurídico entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo Federal, que llevó a la intervención de la Suprema Corte de Justicia. El 15 de abril de 2008, la SCT envió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) la propuesta de nuevo Reglamento Interior de la SCT, en el cual se le acotaban atribuciones a la COFETEL y se fortalecían las de la SCT. En febrero de 2009, la Cámara de Diputados presentó una controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal por la promulgación de dicho reglamento. En noviembre de 2009, la SCJN ratificó que la COFETEL tiene competencia exclusiva para "fijar, conducir y controlar la política" gubernamental en materia de radio y televisión. Incluso los ministros consideraron que la COFETEL sí puede llevar a cabo "concesionamiento" de frecuencias de radio y televisión y declarar desiertos los procedimientos de concesión para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia para el servicio de radiodifusión.[8]

Al mantenerse como órgano desconcentrado de la SCT, la COFETEL no tiene en la práctica capacidad para evitar la intervención del sector central en las decisiones trascendentes del proceso concesionario. Tampoco tiene posibilidad para operar con la autonomía suficiente para enfrentar presiones políticas en la toma de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo de manera directa o mediante la SCT, como de las grandes corporaciones de medios, particularmente cuando éstas son capaces de influir en los cuerpos parlamentarios.

Ni la COFETEL ni la SCT cuentan con órganos de consulta o asesoría en los que haya una participación directa o indirecta de la sociedad. El decreto de creación de la COFETEL, en 1996, prevé la creación de un Consejo Consultivo «como órgano propositivo y de opinión, que tendrá por objeto efectuar estudios en materia de telecomunicaciones y coadyuvar al eficiente desempeño de las atribuciones de la Comisión»[9]. Según el decreto «podrán participar

---

7 La atribución que tiene la SCT para el otorgamiento de concesiones y permisos se encuentra en la fracción III del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 2 de junio de 2006.

8 SENTENCIA dictada en la controversia constitucional 7/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. **http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131075&fecha=09/02/2010**

9 El decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación E*l 9 de agosto de 1996.

representantes de instituciones académicas, así como de las cámaras de industria y personas de reconocido prestigio en el ramo de las telecomunicaciones, a invitación del Secretario de Comunicaciones y Transportes y oyendo la opinión del Presidente de la Comisión». Sin embargo, este Consejo aún no opera actualmente.

Otra dependencia con atribuciones en la radiodifusión es la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC). Esta dirección tiene facultades en materia de contenidos. Por ejemplo, vigila que las transmisiones respeten la vida privada, la dignidad de las personas, la moral, no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de un delito o perturben el orden y la paz pública, con base en las disposiciones establecidas en la LFRT y su Reglamento. En materia de concesiones y permisos tiene la facultad, como se mencionó anteriormente, de dar su visto bueno para el otorgamiento o refrendo, con base en las atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.[10]

La Comisión Federal de Competencia (COFECO) también interviene en el ámbito de las concesiones y permisos de radiodifusión. Cuando un interesado desea participar en alguna convocatoria de licitación de frecuencias o bandas de frecuencias, deberá contar con opinión favorable de ese órgano.[11] También debe dar opinión favorable en la cesión de los derechos para operar y explotar una frecuencia o banda de frecuencias a otro concesionario o permisionario que preste servicios similares en la misma zona geográfica. La COFECO es, según la Ley Federal de Competencia Económica, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuya función es «prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones »[12]. Al igual que la COFETEL, está integrado por cinco comisionados, incluido su presidente, designados por el presidente de la República.

b) Régimen de asignación de frecuencias

La radiodifusión comunitaria no es reconocida en la legislación mexicana. Aunque en la práctica, y después de una lucha intensa comenzaron a operar emisoras con ese perfil, la LFRT sólo las reconoce como radiodifusoras con permiso o permisionarias. Dentro de la definición de los tipos de radiodifusoras que pueden operar con permiso, tampoco aparece el término «comunitario» ni otro similar. La modificación de la LFRT, en 2006, incluso delimitó más a

---

10 La atribución de la SEGOB para emitir opinión previa al trámite que deba dar la SCT sobre las solicitudes de concesión y permiso en radiodifusión está en la fracción III del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La atribución en materia de supervisión de contenidos en radio y televisión se establece en la fracción XXI del artículo 27 de la misma ley.

11 Fracción V del artículo 17 E de la LFRT.

12 La Ley Federal de Competencia fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992.

quienes podrían ser beneficiarios de un permiso. Según el artículo 21 A, «La Secretaría podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas».

Durante la discusión de la reforma a este artículo diversas organizaciones afirmamos que la sociedad fue excluida de la posibilidad de operar legalmente una emisora de radio o de televisión. Sin embargo, existe también la posición de que este candado podría ser superado con una interpretación del artículo 25 de la misma ley: «Los permisos para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro». Una emisora comunitaria podría operar como una «estación cultural», «de experimentación» o «una escuela radiofónica». En todo caso, la radiodifusión comunitaria es ignorada en la legislación mexicana y este representa uno de los vacíos más importantes. Dado que las emisoras comunitarias tienen cárácterísticas que no comparten otro tipo de medios permisonados, como el techo presupuestal de alguna institución. Y que, si bien algunas radios comunitarias han recibido permisos a través de una fuerte interlocución política, particularmente de las radios que forman parte de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la mayoría de ellas se encuentran fuera de esa posibilidad debido a que no existen garantías legales que le garanticen el derecho a operar.

La LFRT establece procedimientos y trámites diferenciados para la obtención de una concesión y de un permiso en radiodifusión.

Con base en la LFRT, los servicios de radiodifusión se clasifican por su finalidad: de explotación comercial o para fines culturales, educativos, de experimentación, oficial o como escuelas radiofónicas. Los primeros requieren concesión y los segundos permisos. De esta manera, aunque las emisoras sean cotidianamente identificadas como comerciales, universitarias, estatales o comunitarias e incluso de «servicio público» o «medios públicos», en el orden jurídico sólo se reconoce dos tipos de estaciones de radio y televisión abiertas: las concesionadas y las permisionadas.

La Constitución no prevé los permisos, cuando se trata de bienes públicos tales como el espectro radioeléctrico establece la figura de "concesión", por lo que hay cada vez más un consenso de que la reforma al marco legal de la radiodifusión debe establecer sólo la figura de la concesión y establecer criterios similares en cuanto a su asignación, independientemente de su finalidad[13].

---

[13] Al respecto, Jorge Fernández Ruíz, en su artículo *Marco normativo de la radio y la televisión* expresa: «La doctrina establece como diferencia entre la concesión y el permiso o autorización, el que la primera confiere un nuevo

Las concesiones y los permisos son otorgados sólo a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos, pero con base en la Ley de Inversión Extranjera, empresas extranjeras pueden invertir hasta el 49% en una concesionaria pero sólo bajo la figura de capital «neutro»[14].

c) Carácter de las licencias (concesiones y permisos)

Para otorgar permisos a estaciones oficiales se establecieron condiciones especiales avaladas por la Corte, a pesar de que algunas de ellas estuvieron integradas en la acción de inconstitucionalidad de la reforma de 2006. De esta manera, continúan vigentes algunos requisitos adicionales. Particularmente destaca la inclusión de la obligatoriedad para que entre las facultades u objeto de la institución que aspira a tener una emisora debe tener previsto instalar y operar estaciones de radio y televisión (artículo 21 de la LFRT). Este hecho fue considerado como un obstáculo para las figuras con posibilidad de ser permisionarias porque implica una modificación de su ley orgánica.

También, en la integración del expediente se debe entregar la documentación que acredite que el solicitante cuenta con la autorización de las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo la instalación y operación de la estación, de conformidad con la legislación que le resulte aplicable (artículo 21 A). Esto implica para algunas instituciones un trámite más, y en muchas ocasiones complejo, en la medida en que no se puede llevar a cabo una reserva de su presupuesto si antes no se tiene la seguridad jurídica del otorgamiento del permiso.

La LFRT también prevé, a diferencia de lo que sucede con los aspirantes a una concesión, que la SCT, si lo considera necesario, podrá recabar información adicional de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate (artículo 20, fracción II). Esta disposición, de acuerdo con la acción de inconstitucionalidad presentada por 47 senadores contra la reforma a la LFRT y la LFT, no hace sino generar incertidumbre en el gobernado interesado en obtener un permiso para prestar el servicio de radiodifusión, en virtud de que, contrario a lo previsto en la propia Constitución, los términos y condiciones para tal efecto no se encuentran determinados y precisados en la ley, sino que, deja al arbitrio de la autoridad, bajo el único criterio de que ésta ‹lo considere necesario›, la solicitud de información (no

---

derecho al concesionario, por ejemplo, prestar un servicio público atribuido al Estado o aprovechar un bien del dominio público -el derecho a usar privativamente las ondas electromagnéticas se obtiene en virtud de concesión administrativa-, a diferencia del permiso, que no otorga un nuevo derecho al permisionario, pues se concreta a retirar una traba que impedía a éste ejercer un derecho. En nuestra legislación se suelen manejar con descuido ambos conceptos; por ejemplo, la Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 13 que las estaciones de radio y televisión comerciales requieren concesión, en tanto que las carentes de tal carácter requieren permiso, pese a que unas y otras aprovechan un bien del dominio público…», en *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*. México, IIJ, UNAM, 2000.

14 Artículos 6, 19 y 20 de la Ley de Inversión Extranjera.

precisada) a dicho gobernado y a otras autoridades e instancias (tampoco precisadas), para entonces tener la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el ‹cabal conocimiento de las características de cada solicitud›.

Sin embargo, en la sentencia contra la reforma de 2006 la Corte estableció que el requisito mencionado no fue violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica. Y argumentó que no queda al arbitrio o discrecionalidad de la autoridad el recabar la información referida, ya que la norma acota la facultad otorgada a aquella pues sólo podrá hacer uso de ella cuando resulte necesario para el cabal conocimiento de la solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso, además de que la información sólo podrá recabarse de otras autoridades o instancias.

d) Concentración: deber estatal de evitar monopolios u oligopolios

México continúa siendo uno de los países con mayor nivel de concentración mediática en manos de intereses comerciales[15] a pesar de las recomendaciones en materia de derechos humanos que desde 1998 distintos organismos internacionales han emitido a fin de revertir esta tendencia.[16]

Esto se debe a las omisiones y acciones legislativas, así como a la implementación de políticas públicas que, contrario a las recomendaciones mencionadas, incrementan esta tendencia violentando la pluralidad informativa y el acceso de grupos ciudadanos a los medios de comunicación, minando con ello el derecho a la libertad de expresión.

Como lo establece el gobierno mexicano en su quinto informe al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en junio de 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales diversas porciones de artículos contenidos en la Ley Federal de Radio y Televisión y en la Ley Federal de Telecomunicaciones, que habían sido modificados en

[15] Como lo establece el gobierno mexicano en su quinto informe entregado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (párrafos 756 y 757), del total de 1487 estaciones de radio con licencia en el país, sólo 13 pertenecen a grupos ciudadanos sin fines de lucro. Es decir, menos del uno por ciento de las estaciones de radio son operadas directamente por las comunidades sin fines de lucro. 96% del total de concesiones para estaciones de televisión con fines comerciales pertenecen a 2 familias y 86% de las licencias para radio se encuentran en manos de 13 familias. Este análisis se deriva de las tablas de asignación de frecuencias publicadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: www.sct.gob.mx

[16] CIDH, Informe sobre México tras visita oficial, 1998, Recomendaciones: 758. "Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, consagrado por la Convención Americana." En http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-11.htm

2006[17]. Esto “por considerar que **no garantizaban la igualdad en el acceso a los medios de comunicación**, y que favorecían las prácticas monopólicas”. La Suprema Corte “recomendó también establecer bases firmes para el funcionamiento de estaciones de **radio comunitarias e independientes**.”

A fin de dar cumplimiento con la sentencia, en septiembre de 2007 se instaló en el Senado de la República el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Sin embargo, hasta el momento no ha habido avances tendientes a dar cumplimiento a la sentencia y no existe ningún medio de control constitucional que imponga la obligación al poder legislativo de acatar las sentencias del máximo órgano del poder judicial.

El Poder Ejecutivo Federal, en lugar de establecer acciones que permitan dar cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a diversas recomendaciones internacionales[18], ha llevado a cabo actos que van en contrasentido de dicha sentencia que a continuación se detallan.

Refrendo de concesiones

En la sentencia referida, las y los ministros consideraron que el refrendo no sujeto al procedimiento de licitación es inconstitucional porque “implica un privilegio para los concesionarios, porque no tendrían que licitar para renovar el beneficio del título de concesión, relevándoseles de competir en igualdad de circunstancias con los demás interesados, sin que exista razón objetiva y razonable que lo justifique.”[19] Además, el Estado no tendrá el beneficio de la contraprestación económica por la explotación comercial de un bien concesionado.

---

[17] Las reformas se pueden consultar en: http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrt.htm

[18] En el Examen Periódico Universal de México frente al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, llevado a cabo el 10 de febrero de 2009 el Estado Mexicano aceptó la recomendación emitida por la Federación Rusa y los Países Bajos en el sentido de “llevar a cabo las reformas jurídicas para garantizar la apertura y transparencia de los medios de comunicación en el país, y revisar la legislación de radio, televisión y medios de comunicación, y el seguimiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para un nuevo marco jurídico que permita la diversidad en los medios de comunicación.”

[19] **SENTENCIA** relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, p 545, en http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/cronologia_trabajos/docs/resolucion_suprema.pdf

El 12 de junio y el 17 de julio de 2008 las secretarías del ejecutivo federal competentes (Secretaría de Gobernación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones) otorgaron 5 y 35 refrendos respectivamente a concesionarios radiofónicos con fines comerciales sin que mediara licitación[20]. En la actual administración se han llevado a cabo en total 131 refrendos, de los cuales "sólo en 29 casos procedía el refrendo porque el vencimiento de la concesión fue anterior al 11 de abril de 2006, fecha en la que entró en vigencia la impugnada reforma de 2006. En las demás situaciones, procedía la licitación, conforme a lo establecido en la sentencia de la Corte."[21]

Asignación de frecuencias

El 15 de septiembre de 2008 se publicó el "Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de Amplitud Modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital"[22]. Se trata de una serie de medidas administrativas emitidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que soslayan las disposiciones que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la necesidad de poner a licitación toda nueva asignación y refrendos de concesiones para radio y televisión. Aunque aparentemente establece la sustitución de una frecuencia por otra, en realidad implica la adjudicación de una nueva concesión, adicional a la que ya tienen los empresarios con frecuencias AM.

A diferencia de lo que se establece en dicho Acuerdo, las medidas contenidas en él cierran la posibilidad de nuevos entrantes en la banda de Frecuencia Modulada, saturando esa porción del espectro con los mismos operadores y reproduciendo la concentración de cientos de frecuencias en una docena de radiodifusores.

---

[20] En el propio comunicado de prensa de la Presidencia se establece que esto se llevó a cabo con el apoyo del Presidente de la República, consultar en: http://calderon.presidencia.gob.mx/prensa/comunicados/?contenido=37219

[21] Sosa Plata, Gabriel, ***Refrendos: la opinión de la SCT,*** periódico el Universal, 8 de septiembre de 2008, en http://www.mexiconews.com.mx/columnas/73662.html

[22] Puede consultarse en Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2008: http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/FEDERAL/o1516025.doc&nombreclave=o1516025.doc

e) Publicidad oficial y otras formas de financiamiento de la radiodifusión

Por otro lado, el régimen normativo aplicable al tema del financiamiento evidencia con total claridad la desatención que el Estado Mexicano tiene respecto de la radiodifusión comunitaria. En tanto que acorde a la LFRT no hay un reconocimiento expreso a este tipo de medios, la política gubernamental sobre el financiamiento parece obedecer únicamente a dos lógicas: o se es un medio comercial y esta cuestión queda relegada a los mercados y la capacidad de hacerse de ingresos a través de la libre competencia y las actividades comerciales, o se es un medio oficial que se mantiene con recursos públicos asignados en las partidas presupuestarias anuales.

No obstante, por conducto de la asignación de la publicidad oficial, para la cual año con año se destinan recursos públicos,[23] el Estado contrata con medios comerciales la difusión de sus programas públicos, ofreciéndoles otra forma de financiamiento, regulándose esta actividad por un marco normativo secundario.[24] En cambio, por lo que concierne a los medios comunitarios, que no son medios oficiales sino que están en manos de particulares al igual que los comerciales, existe la visión gubernamental de que no requieren ni les está permitido llevar a cabo actividades que hagan posible financiar su operación, bajo el pretexto de que por ley, se crean como permisionados sin fines de lucro y con impedimento de transmitir anuncios comerciales.[25]

Bajo este simple marco normativo, ha quedado distorsionada la regulación referente al financiamiento de los medios de comunicación, privilegiándose a los medios comerciales, que de por sí en México concentran las opciones informativas, en detrimento de los medios comunitarios, los cuales de momento han logrado, recurriendo al litigio estratégico en defensa de sus derechos a la libre expresión y a informar, al menos el reconocimiento de que en la LFRT no existe una prohibición expresa para que transmitan patrocinios.[26] Circunstancia que de cualquier modo, ante la falta de asignación de publicidad oficial y la prohibición de comercializar su espacio aire, condena a la radiodifusión comunitaria al cese de sus operaciones por falta de opciones para obtener financiamiento.

---

[23] Véase artículo 19 del Presupuesto de Egresos del año 2010.

[24] ACUERDO por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2010, Publicado Diario Oficial de Federacuón de fecha 28 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx///Archivos/32_D_2245_07-01-2010.pdf

[25] Ver artículos 13, 25 y 36 de la Ley Federal de Radio y Televisión

[26] Véase sentencia de amparo en revisión 630/2008, interpuesto por la emisora comunitaria XHCD-FM, Radiobemba FM , de Hermosillo, bajo su denominación legal Comunicadores del Desierto A. C., la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

III. Situación de medios comunitarios

a) Reconocimiento legal

La situación que guarda la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones agrava las condiciones para la subsistencia digna de las radios comunitarias en el país. A pesar de los lineamientos que el propio Estado mexicano se ha fijado a nivel interno[27] y de las recomendaciones internacionales en la materia[28], continúa sin haber un reconocimiento expreso para estas emisoras.

Ninguno de los criterios desarrollados a nivel internacional a fin de asegurar una radiodifusión con fines ciudadanos se encuentran contenidos en la legislación mexicana ni en ordenamientos o acuerdos emitidos por el poder ejecutivo federal. Con ello, el Estado mexicano contraviene lo que estableció en su propio Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012[29].

---

27 Programa Nacional de Derechos Humanos (2008-2012), Línea de Acción: "Promover el reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria, así como facilitar su operación y desarrollo a través de reglamentos y demás normas administrativas" http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf

28 La CIDH recomendó a los Estados, a través del informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 2007: "Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parta del espectro a las radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas… la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y la posibilidad de que utilicen la publicidad como medio para financiarse." En: www.cidh.org/relatoria/showDocument.asp?DocumentID=189 Ver también Observación General número 10 del Comité en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2bb2f14bf558182ac12563ed0048df17?Opendocument

29 "El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece acciones encaminadas a garantizar el libre ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la operación de medios de comunicación, en concreto:

a) Elaborar una definición precisa de la figura de medios comunitarios y ciudadanos y promover su reconocimiento;

b) Analizar el marco normativo vigente para identificar las disposiciones que permiten fundamentar la operación legal de los medios comunitarios y ciudadanos considerando sus objetivos, características

Por el contrario, los procedimientos y requisitos que se establecen, agravados por las reformas de 2006[30], continúan siendo excesivos para el acceso por parte de las comunidades para operar mediante un permiso una frecuencia de radio o televisión. Además existe una falta injustificada de respuesta del ejecutivo federal a las solicitudes de permiso por parte de comunidades que intentan cumplir con los requisitos en ley. Esto violenta el derecho a la seguridad y certeza jurídicas.[31]

Con esta omisión, el Estado mexicano imposibilita en la práctica la pluralidad informativa, excluyendo de facto a grandes sectores de la población, particularmente aquellos en situación de vulnerabilidad, a operar un medio electrónico.

Además de esta situación de discriminación institucional, las pocas radios que cuentan con permiso para operar se enfrentan a condiciones adversas para su subsistencia dada su falta de reconocimiento legislativo. Prueba de ello es la prohibición de utilizar el espacio aire para comercializar. Esto coarta una de las más importantes posibilidades de financiamiento y dificulta la sostenibilidad económica.

---

sociales, culturales, técnicas y económicas" Párrafo 755 del Quinto Informe del Gobierno Mexicano al Comité.

30 Las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y Ley Federal de Telecomunicaciones llevadas a cabo el 4 de abril de 2006 (Disponibles en: http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrt.htm) agravan las condiciones para las radios comunitarias al poner las frecuencias para concesiones a subasta ascendente provocando que sólo los grupos con mayor poder económico puedan acceder a ellas; propicia una mayor concentración de la que ya de suyo existe en el país, al permitir que los concesionarios puedan dar servicios agregados de telecomunicaciones sin pasar por un proceso de licitación; refrenda a perpetuidad las frecuencias otorgadas por el Estado. En el caso de los permisionados entre los que se encuentran las emisoras comunitarias profundiza la discrecionalidad de la autoridad para la obtención de frecuencias, estableciendo un procedimiento cuasi policiaco, y cancela la posibilidad de que puedan contar con recursos económicos para su subsistencia, condenándolos a su desaparición ante el inminente proceso de convergencia tecnológica que tendrá un alto costo económico.

31 Cabe recordar que sólo 19 permisos han sido otorgados a radios comunitarias. Los procesos continúan siendo dilatorios injustificadamente. De los 6 permisos nuevos que se entregaron entre enero y marzo de este año, cuatro tienen un límite de potencia inaceptable. Más información al respecto en documento base elaborado por AMARC-México en: http://ia301515.us.archive.org/3/items/DocBase_TierrayLibertadv1.pdf/DocBase_TierrayLibertad.pdf

b) Limitaciones discriminatorias. Publicidad oficial

Si la precariedad de los medios comunitarios se debe en parte a su falta de reconocimiento legal y a la política pública de concentración contraria a los deberes del Estado Mexicano en materia de pluralismo informativo, según se ha descrito, su subsistencia se encuentra seriamente comprometida a causa de las medidas indirectas que les impiden el disfrute efectivo de sus derechos de libre expresión y de informar.

Medidas indirectas entre las cuales destaca, en primer lugar, los obstáculos para hacerse de los recursos económicos mínimos para garantizar que se mantengan en operación, pero que sobre todo condena a la desaparición a los medios comunitarios de cara al proceso de convergencia tecnológica, dado el alto costo monetario que conlleva.

Con el pretexto de que los medios comunitarios, en su calidad de permisionados acorde a la LFRT, se conforman sin fines de lucro y con la prohibición de transmitir anuncios comerciales, las autoridades estatales han extendido la interpretación del marco normativo hasta el grado de imposibilitar la obtención de cualquier tipo de recursos económicos por parte de aquéllos, introduciendo por esta vía indirecta una restricción al goce de sus derechos.

Restricción injustificada que se manifiesta, entre otros cauces, a través de la asignación arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial[32], e incluso con la negativa por parte de las autoridades del Estado Mexicano de contratar ese tipo de publicidad con los medios comunitarios que se lo han solicitado por expreso[33]. Todo ello, en primer lugar, en franco olvido del principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, así como sin que exista disposición alguna que limite expresamente la contratación de publicidad oficial con ese tipo de medios.

Situación que se ha tratado de superar por los medios comunitarios acudiendo a la transmisión de patrocinios, aprovechando que esa actividad no se encuentra expresamente prohibida para los permisionados en términos de la LFRT, pero que de momento, al dejar abierta solamente esta posibilidad para hacerse de los recursos indispensables para mantener al aire sus operaciones, continúa sin corregir adecuadamente la limitación discriminatoria de sus

---

32 Como muestra de esa asignación se acompaña copia del primer informe bimestral correspondiente a 2010, que la Secretaría de Gobernación ha elaborado para cumplir con la obligación del Ejecutivo Federal de informar al Congreso sobre el destino de la partida presupuestaria concerniente a la contratación de publicidad oficial, en términos del artículo 19 del Presupuesto de Egresos para el año 2010.

33 Es el caso de las radios comunitarias La Voladora y Mie Nillu Mazateco (Radio Nnandía), que a la fecha sostienen por separado un juicio de amparo en contra de la negativa de una dependencia federal para asignarles publicidad oficial de forma equitativa, de modo que no se limite por vía indirecta su libertad de expresión y su derecho a informar (Amparo 303/2010 ante el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y Amparo 183/2010 ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respectivamente).

derechos a la libre expresión y a informar, en la medida que está totalmente ausente una política pública de acciones positivas que, reconociendo el contexto de vulnerabilidad en el que se encuentran, ordene un trato más favorable que les permita superarlo.

c) Pueblos y comunidades indígenas

Al analizar la accción de inconstitucionalidad en contra de la llamada "Ley Televisa", 5 de los 9 ministros de la SCJN consideraron que la ley debería establecer mecanismos claros para que se cumpla el derecho constitucional de las comunidades indígenas a tener acceso a concesiones o permisos de radio y televisión. Esa propuesta, resultado del dictamen presentado por el ministro Salvador Aguirre Anguiano y no de la demanda de inconstitucionalidad de los 47 ahora ex senadores, no alcanzó los votos necesarios para propiciar una modificación legal aunque tuvo consenso de la mayoría de los ministros que discutieron estos asuntos.

En su voto particular respecto de dicha sentencia, el entonces ministro Genaro David Góngora Pimentel manifestó lo siguiente: "Es evidente que se actualiza una omisión legislativa relativa consistente en la falta de legislación que en forma específica establezca las condiciones necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a los medios de comunicación, concretando el mandato del artículo 2º de la Norma Fundamental."[34]

d) Impunidad de las agresiones

Adicionalmente, muchas de las agresiones[35] que han sufrido las radios comunitarias, algunas por parte de agentes privados pero otras por parte de integrantes gubernamentales[36],

---

[34] VOTOS QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO DE SIETE DE JUNIO DE DOS MIL SIETE, QUE RESOLVIÓ LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006, PROMOVIDA POR LOS SENADORES INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, en http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/Sentencias/Votos/VOTO-AI-262007.pdf

[35] Se han documentado las siguientes agresiones contra radios comunitarias: amenazas, agresiones físicas, hostigamiento, detenciones arbitrarias, tortura, tentativa de homicidio, homicidio, bloqueo informativo relacionados con la cobertura informativa. Más información en: AMARC-México, *Bases para una Política Pública en materia de Libertad de Expresión y Medios Comunitarios,* capítulo 2, "Agresiones a Radios Comunitarias, en: http://amarcmexico.org/index.php?option=com_remository&Itemid=26&func=startdown&id=8

[36] Algunas de estas agresiones a radios comunitarias han merecido la emisión de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver informe CIDH 2006:, parr 156 en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/LE%20ANUAL%202006%20ESP%206%20de%20marzo%202007.pdf e Informe CIDH 2007 página 110, en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Anual%202007%20Vol.%20II%20esp.pdf

continúan en la impunidad. El Estado mexicano envía con ello un mensaje de posibilidad de perpetuación de estas agresiones en contra de emisoras comunitarias.

El escenario anterior se agrava cuando a integrantes de las radios no se les reconoce como periodistas. En la legislación mexicana no existe una definición de periodista, sin embargo el Anteproyecto de Iniciativa de Federalización de los Delitos Cometidos contra Periodistas, presentado por el Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Victimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la Republica (PGR)[37], propone una definición de periodistas que no engloba a todas las personas que pudieran cumplir en la práctica una actividad periodística en provecho de la comunidad. Propuesta que ha marcado la política de la PGR para el reconocimiento de periodistas.

En este sentido las investigaciones a agresiones a los periodistas y medios comunitarios no han arrojado resultados, aun cuando en la mayoría de los casos los agresores se encuentran plenamente identificados, algunos de ellos siendo incluso agentes estatales, lo anterior transgrede el *corpus iuris* internacional de protección a la libertad de expresión que impone la obligación al Estado de tomar las acciones pertinentes para prevenir investigar y sancionar a los responsables de estas violaciones.

El 6 de febrero de 2006, por decreto presidencial se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas[38], la cual solo tiene competencia en investigaciones del ámbito federal. Estas deficiencias en cuanto a su ámbito de competencia limitan su intervención en investigaciones del ámbito local, así como del crimen organizado, resaltando que en materia de agresiones contra medios comunitarios estos operan en el ámbito local, por lo cual estos asuntos no son su competencia. A nivel local solo Veracruz y Chiapas cuentan con una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, es decir que en el resto de los estados no hay un órgano especializado ni legislación para la atención de agresiones contra periodistas, lo cual provoca que la investigación se verifique por delitos del orden común sin tomar en consideración si los mismos se presentaron como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión, aunado a las deficiencias para considerar como tal a los periodistas de medios comunitarios.

La agresión a un periodista no sólo es una afrenta a su garantía individual de libertad de expresión sino también la violación al derecho a la información de la sociedad. Por lo anterior las organizaciones que trabajamos en la defensa y promoción del derecho a la libertad de expresión hemos instado a la federalización de los delitos cometidos contra periodistas, esto implica que en caso de agresión al que ejerce esta actividad quienes conocerán serán Jueces

---

[37] Se puede consultar en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/004_2008/003_marzo/13_13/3592_presenta_subprocurador_de_derechos_humanos_propuesta_para_federalizar_delitos_contra_periodistas

[38] Se puede consultar en: http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/FPeriodistas/Quienes%20Somos.asp

Penales Federales a fin de generar una agilización en el manejo de investigaciones por agresiones contra periodistas, que considere una agravante la agresión a periodistas.

d) Criminalización

Desde junio de 2008 a la fecha hemos asistido al endurecimiento de la política gubernamental de persecución a las radios que operan sin permiso. El Estado mexicano, a través de al Secretaría de Gobernación, ha enviado operativos de la Policía Federal Preventiva con más de 120 elementos a cerrar radios con menos de 5 watts de potencia en donde había apenas 5 personas, entre mujeres en niños.[39] Estos hechos constituyen la utilización excesiva de la fuerza pública.

A estas violaciones a los derechos humanos se suman el inicio de procedimientos penales en contra de integrantes de las radios comunitarias por parte de la propia Secretaría de Gobernación, la integración de averiguaciones previas ilegales e infundadas por parte de la Procuraduría General de la República y la emisión de órdenes de aprensión por parte del Poder Judicial de la Federación.

La persistencia por parte de las autoridades en la utilización de la legislación penal, en lugar de la administrativa – suficiente para recuperar la frecuencia-, constituye la continuidad de una política persecutoria y de criminalización en contra de las radios comunitarias.

La persecución penal en contra de personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, en comunidades en situación de vulnerabilidad, constituye una vía excesiva, desproporcional e innecesaria, sobre todo cuando estas radios han mostrado su voluntad de legalidad y es la misma autoridad la que ha fallado en dar respuesta a sus solicitudes de permiso.

Estos hechos, por ser constitutivos de violación a los derechos humanos, contravienen tratados internacionales en materia de derechos humanos que México se ha comprometido a cumplir, y lo que los organismos internacionales han dicho, en cuanto a que la vía penal sólo debe emplearse para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen y los pongan en peligro. El derecho penal es la última razón y su aplicación debe

---

39 Para más información de los casos de las radios Tierra y Libertad y Huekakua ver los informes base elaborados por AMARC-México en http://ia301515.us.archive.org/3/items/DocBase_TierrayLibertadv1.pdf/DocBase_TierrayLibertad.pdf y http://ia301518.us.archive.org/0/items/DocBase_RadioUekakuav1.pdf/Ficha_RadioUekakua.pdf . En enero de 2009 se inició también un proceso penal en contra de integrantes de la Radio Diversidad de Paso del Macho, Veracruz.

ser subsidiaria, es decir deben emplearse las vías menos lesivas, de no ser así su utilización resulta abusiva y criminalizante[40].

Las radios comunitarias, por su naturaleza social, en ninguna forma ponen en peligro ni generan un daño grave al bien. Por tanto, el empleo de la vía penal no resulta necesario ni proporcional.

---

40 Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho: "(…) *el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita (...) En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio del poder punitivo del Estado."* Ver CoIDH caso Kimel vs. Argentina www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.doc